Warszawa, dnia 29 września 2026 r.

BEOS-WP-2286/26

Pan Poseł
Andrzej Kryj
Klub Parlamentarny
Rozwój Plus

Opinia prawna
dotycząca udostępnienia informacji o wydatkach związanych
z funkcjonowaniem biura poselskiego

I. Tezy opinii:

1) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, poseł nie jest zaliczany do grupy podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej. W orzecznictwie wskazuje się, że poseł jest zwolniony z obowiązku udzielania informacji publicznej w trybie określonym przepisami ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

2) Artykuł 61 ust. 4 Konstytucji stanowi, że tryb udzielania informacji publicznej w odniesieniu do Sejmu określać ma jego regulamin. Jak natomiast stanowi art. 199 ust. 3 w zw. z ust. 1 regulaminu Sejmu, informację publiczną związaną z działalnością Sejmu i jego organów udostępnia Kancelaria Sejmu. W Systemie Informacyjnym Sejmu publikowane są składane przez posłów sprawozdania z wydatkowania kwot ryczałtów przeznaczonych na prowadzenie biura poselskiego oraz rozliczenia kwot ryczałtów przeznaczonych na prowadzenie biura poselskiego. Dokumenty związane z wydatkami na funkcjonowanie utworzonych przez posła biur poselskich oraz ich ewidencja nie podlegają ujawnieniu we wskazanym trybie.

3) Brak obowiązku prawnego udostępnienia przez posła informacji nie oznacza obowiązywania w tym zakresie zakazu. Poseł jest uprawniony do przekazania posiadanych informacji, o ile nie podlegają one ochronie na podstawie przepisów odrębnych, w szczególności odnoszących się do ochrony danych osobowych.

II. Przedmiot opinii

W treści zlecenia zawarto następujący opis stanu faktycznego. Do Posła zwróciło się Stowarzyszenie Sieć Obywatelska Watchdog Polska z wnioskiem o udostępnienie informacji o wydatkach związanych z prowadzeniem biura poselskiego, w szczególności o przekazanie zestawienia dokumentów finansowych (faktur, rachunków, kart przejazdu posła) związanych z wydatkami na funkcjonowanie biura w 2025 r. W piśmie Stowarzyszenia określono, że wydatki te są wykazane w dokumencie stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia Marszałka Sejmu nr 8 z 25 września 2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich. Zgodnie z § 11 tego zarządzenia wskazane dokumenty, zatwierdzone przez posła, są gromadzone i ewidencjonowane w biurze poselskim. We wniosku nie przywołano ustawy o dostępie do informacji publicznej. Stwierdzono jedynie, że udostępnienie tego dokumentu będzie wyrazem poszanowania konstytucyjnej zasady jawności życia publicznego i prawa obywateli do rzetelnej informacji o sposobie gospodarowania środkami pochodzącymi z podatków. Na tle tak zarysowanego stanu faktycznego w zleceniu sformułowano następujące pytania:

- czy poseł może udostępnić takie dokumenty?
- czy poseł jest zobowiązany udostępnić takie dokumenty?
- czy podmiotem właściwym do rozpatrzenia takiego wniosku nie jest Kancelaria Sejmu?

Opinię sporządzono z uwzględnieniem:

1) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. z 2022 r. poz. 902, ze zm., dalej: u.d.i.p.;

2) ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Dz.U. z 2024 r. poz. 907, ze zm., dalej: u.w.m.p.s.;

3) ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, Dz.U. z 2026 r. poz. 836, ze zm.

4) regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r., M.P. z 2026 r. poz. 573;

5) zarządzenia nr 8 Marszałka Sejmu z dnia 25 września 2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich, dalej: zarządzenie nr 8;

III. Uzasadnienie tez opinii

Problem opisany w zleceniu odnosi się do kwestii objętej treścią art. 61 ust. 1 Konstytucji stanowiącego o prawie obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Zgodnie z przywołanym przepisem prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego

i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Ograniczenie prawa dostępu do informacji publicznej może natomiast nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa (art. 61 ust. 3 Konstytucji).

Zgodnie z art. 23 ust. 1 u.w.m.p.s. posłowie tworzą biura poselskie w celu obsługi swojej działalności w terenie. Stosownie zaś do treści art. 23 ust. 3 u.w.m.p.s. na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biur poselskich posłowi przysługuje ryczałt na zasadach i w wysokości określonych wspólnie przez Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Ustawa podkreśla we wskazanym przepisie, że środki z ryczałtu nie mogą być wykorzystywane na inne cele niż określone w zdaniu poprzednim. Z zakazem tym powiązany jest art. 23 ust. 10 u.w.m.p.s., który nakazuje posłom rozliczanie kwot ryczałtów przeznaczonych na prowadzenie biura w Kancelarii Sejmu. Wydatkowanie ryczałtu wiąże się z gospodarowaniem majątkiem Skarbu Państwa, o którym mowa w art. 61 ust. 1 Konstytucji.

Jak odnotował Trybunał Konstytucyjny, *Prawo do informacji oraz jego zakres wyznaczają* […] *bezpośrednio same przepisy art. 61 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji oraz ustawy zwykłe doprecyzowujące te treści, a także ustawy o których mowa jest w art. 61 ust. 3 Konstytucji, a które wprowadzić mogą ograniczenia prawa do informacji w zakresie tam określonym*[1]. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 u.d.i.p. każda informacja o sprawach publicznych stanowi informację publiczną w rozumieniu ustawy i podlega udostępnieniu na zasadach i w trybie w niej określonych. Stosownie zaś do art. 3 ust. 1 u.d.i.p. prawo do informacji publicznej obejmuje uprawnienia do: 1) uzyskania informacji publicznej, w tym uzyskania informacji przetworzonej w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego; 2) wglądu do dokumentów urzędowych; 3) dostępu do posiedzeń kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów. Prawo do informacji publicznej obejmuje także uprawnienie do niezwłocznego uzyskania informacji publicznej zawierającej aktualną wiedzę o sprawach publicznych (art. 3 ust. 2 u.d.i.p.).

Dla oceny przypadku opisanego w treści zlecenia istotniejsze wydaje się nie tyle wyznaczenie zakresu przedmiotowego prawa dostępu do informacji publicznej, co ustalenie katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania takiej informacji. W praktyce bowiem można przyjąć, że niemal każda informacja będąca w posiadaniu podmiotu zobowiązanego, o ile oczywiście nie jest informacją prawnie chronioną, może spełniać przesłanki dla uznania jej za informację publiczną.

[1] Wyrok TK z dnia 16 września 2002 r., sygn. K 38/01.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.d.i.p. obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności: 1) organy władzy publicznej; 2) organy samorządów gospodarczych i zawodowych; 3) podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa; 4) podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego; 5) podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów. Obowiązane do udostępnienia informacji publicznej są także organizacje związkowe i pracodawców, reprezentatywne w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego, oraz partie polityczne (art. 4 ust. 2 u.d.i.p.).

W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażony został pogląd, w myśl którego poseł nie mieści się w katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej, zawartym w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Choć katalog ten ma charakter otwarty, nie można pomijać, iż zawarte w nim przykładowe wyliczenie poprzedzone jest ogólnym określeniem, że zobowiązane do udostępnienia informacji są *władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne*, do których poseł na Sejm RP jako indywidualna osoba się nie zalicza [2]. W uzasadnieniu postanowienia z dnia 25 sierpnia 2023 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim zauważył, że *formuła przyjęta we wskazanym przepisie jest szeroka, jednak konkretna. Oznacza to, że w każdym przypadku dokonywania oceny, czy określony podmiot jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej, konieczne jest ustalenie czy podmiot ten mieści się w tym ogólnym określeniu „władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne”*[3]. W konkluzji dłuższego wywodu na temat szczególnej i odrębnej od aparatu administracji pozycji oraz roli posła na Sejm WSA stwierdził, że *poseł jest zwolniony z obowiązku udzielania informacji publicznej w trybie określonym u.d.i.p.* [4]. Zbliżone tezy formułowane były także w wielu innych orzeczeniach sądów administracyjnych[5]. Przedstawione stanowisko można uznać za ugruntowane w orzecznictwie.

[2] Patrz: postanowienie NSA z dnia 14 lutego 2014 r., sygn. I OZ 91/14.
[3] Sygn. II SAB/Go 71/23.
[4] Ibidem.
[5] Postanowienia: NSA z dnia 6 grudnia 2012 r., sygn. I OSK 2843/12; WSA w Poznaniu z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. IV SO/Po 2/22; WSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2022 r., sygn. II SAB/Wa 470/22. Patrz także: wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 lutego 2014 r., sygn. II SAB/Wa 522/13.

W kontekście treści zlecenia warto zauważyć, że zgodnie z art. 61 ust. 4 Konstytucji tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy. Artykuł 199 ust. 3 w zw. z ust. 1 regulaminu Sejmu stanowi, że informację publiczną związaną z działalnością Sejmu i jego organów udostępnia Kancelaria Sejmu. Stosownie zaś do treści art. 202a regulaminu Sejmu Kancelaria Sejmu udostępnia informację publiczną poprzez ogłaszanie dokumentów i innych informacji w Systemie Informacyjnym Sejmu. Informacja publiczna może być udostępniana także poprzez wskazanie ogólnodostępnego miejsca wyłożenia lub przechowywania informacji publicznej w Kancelarii Sejmu. Informacja, która nie została udostępniona we wskazany wcześniej sposób, udostępniana jest przez Kancelarię Sejmu na pisemny wniosek. Wniosek może być przesłany także za pośrednictwem Systemu Informacyjnego Sejmu.

Kwestie związane z wydatkowaniem ryczałtu, jego rozliczaniem oraz prowadzeniem dokumentacji wydatków reguluje zarządzenie nr 8 Marszałka Sejmu z dnia 25 września 2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich. Zgodnie z jego § 9 ust. 2 wydatki ponoszone z ryczałtu poseł dokumentuje fakturami, rachunkami lub wypełnionym drukiem *Rozliczenie przejazdów w ramach pełnienia mandatu posła poza okręgiem wyborczym*, którego wzór stanowi załącznik nr 6 do zarządzenia. Jak stanowi § 11 zarządzenia nr 8, dokumenty związane z wydatkami na funkcjonowanie utworzonych przez posła biur poselskich, zatwierdzone przez posła pod względem merytorycznym i rachunkowym, gromadzone są w biurze podstawowym, w którym prowadzona jest ich ewidencja. Wzór formularza ewidencji dokumentów określa załącznik nr 2 do zarządzenia nr 8.

Stosownie do § 12 ust. 1 zarządzenia nr 8 poseł przedstawia Kancelarii Sejmu: 1) sprawozdanie z wydatkowania kwot ryczałtów przeznaczonych na prowadzenie biura poselskiego - do dnia 31 stycznia każdego roku za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia roku poprzedniego, na formularzu stanowiącym załącznik nr 3 do zarządzenia nr 8, 2) rozliczenie kwot ryczałtów przeznaczonych na prowadzenie biura poselskiego – w terminie 30 dni po zakończeniu wykonywania mandatu poselskiego w trakcie kadencji Sejmu, na formularzu stanowiącym załącznik nr 4 do zarządzenia nr 8. Jak stanowi § 12 ust. 1b zarządzenia nr 8, sprawozdania i rozliczenia, o których mowa w ust. 1 oraz ich korekty są jawne i podawane do publicznej wiadomości w formie zapisu elektronicznego w Systemie Informacyjnym Sejmu po ich przyjęciu przez Prezydium Sejmu oraz Komisję Regulaminową, Spraw Poselskich i Immunitetowych. *A contrario* należy wskazać, że dokumenty związane z wydatkami na funkcjonowanie biur poselskich (faktury, rachunki), a także ich ewidencja nie podlegają ujawnieniu we wskazanym trybie.

Brak obowiązku prawnego ujawnienia informacji zawartych we wskazanych wyżej dokumentach nie oznacza obowiązywania w tym zakresie zakazu. Podejmując decyzję

o ujawnieniu takich informacji poseł powinien mieć jednak na względzie, aby skutkiem tego nie stało się naruszenie innych przepisów dotyczących ochrony informacji, w szczególności odnoszących się do ochrony danych osobowych.

Autor:
dr Adam Karczmarek
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski
/podpisano elektronicznie/

Deskryptory bazy REX: biuro poselskie, informacja publiczna, poseł, ryczałt.
Weryfikacja: Krzysztof Niewęgłowski